

## Nefndarálit

um tillögu til þingsályktunar um ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslu um tillögur stjórnlagaráðs að frumvarpi til stjórnarskipunarlaga og tiltekin álitafni þeim tengd.

Frá meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Gunnar Helga Kristinsson, Stefaníu Óskarsdóttur, Guðbjörgu Andreu Jónsdóttur og Björgu Thorarensen frá Háskóla Íslands, Grétar Þór Eypórsson frá Háskólanum á Akureyri, Þorlák Karlsson frá Háskólanum í Reykjavík, Sigrúnu Benediktsdóttur og Þórhall Vilhjálmsson frá landskjörstjórn og Hermann Sæmundsson, Skúla Guðmundsson og Stefaníu Traustadóttur frá innanríkisráðuneyti.

Nefndinni hafa borist umsagnir frá Landssamtökum landeigenda, Landssambandi veiðifélaga, Sigurði Hr. Sigurðssyni og Þorkeli Helgasyni og minnisblað frá Björgu Thorarensen.

Með þingsályktunartillögunni er lagt til að tillögur að frumvarpi til stjórnarskipunarlaga sem stjórnlagaráð afhenti forseta Alþingis 29. júlí 2011 og álitafni þeim tengd skuli borin upp í ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslu. Lagðar eru til sex spurningar. Með tillögunni er lagt til að þjóðaratkvæðagreiðslan fari fram samhliða forsetakosningum 30. júní 2012.

Á fundum nefndarinnar var rætt um þær spurningar sem lagt er til að bornar verði upp í þjóðaratkvæðagreiðslunni. Nefndin leitaði umsagnar landskjörstjórnar um orðalag og framsetningu spurninga í samræmi við ákvæði 1. mgr. 3. gr. laga um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna.

### Tillaga stjórnlagaráðs sem frumvarp að nýrri stjórnarskrá.

Í 1. tölul. 3. mgr. tillögunnar er lagt til að spurt verði eftirfarandi spurningar: „Vilt þú að tillaga stjórnlagaráðs verði lögð fram sem frumvarp að nýrri stjórnarskrá eftir að hún hefur verið yfirfarin með tilliti til laga og alþjóðasamninga.“ Í umsögn landskjörstjórnar er bent á að spurningin sé ekki nægilega skýr þar sem orðin „eftir að tillagan hefur verið yfirfarin með tilliti til laga og alþjóðasamninga“ feli í sér almennan áskilnað um að efni frumvarpsins kunnist að verða breytt. Landskjörstjórn telur að þessi orð geti ekki falið annað og meira í sér en það sem almennt leiði af þinglegri meðferð lagafrumvarpa á Alþingi og séu einnig til þess fallin að valda vafa um túlkun niðurstöðu atkvæðagreiðslu. Landskjörstjórn leggur því til að þessi orð verði felld brott úr spurningunni og úr fyrsta valkosti. Meiri hlutinn fellst á þessa tillögu og leggur til að umrædd orð falli brott. Meiri hlutinn telur rétt að eftirfarandi skýringartexti verði á kjörseðli og leggur til breytingu á tillögunni í þá veru:

„Stjórnarskrá er breytt þannig að frumvarp er lagt fram á Alþingi. Það er rætt við þrjár umræður og getur tekið breytingum í meðförum þingsins. Verði frumvarpið samþykkt skal rjúfa Alþingi og kjósa nýtt þing. Frumvarpið er þá lagt fram að nýju og samþykki Alþingi það óbreytt taka breytingarnar gildi að fenginni staðfestingu forseta. Stjórnlagaráð hefur skilað Alþingi tillögum að frumvarpi að nýrri stjórnarskrá. Verði það lagt fram sem frumvarp á Alþingi fær það þá meðferð sem lýst hefur verið.“

### **Valmöguleikinn „tek ekki afstöðu“.**

Í umsögn sinni gerði landskjörstjórn einnig athugasemdir við valmöguleikann „tek ekki afstöðu“ vegna þeirrar meginreglu laganna um þjóðaratkvæðagreiðslur að spurning sem borin er fram skuli vera skýr og óskilyrt og gefnir tveir möguleikar á svari: „Já“ eða „Nei“. Landskjörstjórn vísar til almennra athugasemda er fylgdu frumvarpinu um að reynsla annarra ríkja sýni að flóknari spurningar þar sem svarkostir eru fleiri eða spurning er sett fram með skilyrðum skapar hættu á ágreiningi um túlkun niðurstöðu atkvæðagreiðslunnar og hvernig fara eigi eftir henni. Meiri hlutinn fellst á þessi sjónarmið og telur að með því að svara ekki spurningum á kjörseðli einni eða fleiri sé í reynd ekki tekin afstaða til þeirra. Hið sama á við ef auðum kjörseðli er skilað. Valmöguleikinn „tek ekki afstöðu“ bæti því í reynd engu við niðurstöður þjóðaratkvæðagreiðslunnar. Meiri hlutinn leggur því til að sá valmöguleiki falli brott á seðlinum.

### **Efnislegar spurningar um nýja stjórnarskrá.**

Í 2. tölul. 3. mgr. er lagt til að fyrir kjósendur verði einnig lagðar nokkrar efnislegar spurningar um nýja stjórnarskrá. Nefndin fjallaði um þær en fram komu athugasemdir um tvær fyrstu spurningarnar og leggur meiri hlutinn til að þær verði umorðaðar í kjölfar ábendinga sem fram komu fyrir nefndinni og við fyrri umræðu.

Fyrsta spurningin er svohljóðandi: „Vilt þú að í nýrri stjórnarskrá Íslands verði náttúruauðlindir lýstar þjóðareign?“ Fyrir nefndinni og við fyrstu umræðu kom fram að orðalag spurningarinnar gæti verið villandi að því leyti að hún geti falið í sér eignaupptöku þar sem ýmsar náttúruauðlindir eru þegar háðar einkaeignarrétti. Meiri hlutinn fellst á þetta sjónarmið og til að taka af allan vafa er lagt til að spurningin orðist svo: „Vilt þú að í nýrri stjórnarskrá verði náttúruauðlindir sem ekki eru í einkaeigu lýstar þjóðareign?“

Önnur spurning er svohljóðandi: „Vilt þú að í nýrri stjórnarskrá Íslands verði ákvæði um þjóðkirkju Íslendinga óbreytt frá því sem nú er?“ Fyrir nefndinni og í umsögn landskjörstjórnar komu fram ábendingar um að framsetning þessarar spurningar væri með öðrum hætti en annarra spurninga þar sem hún væri sett fram með „neikvæðum hætti.“ Þá fæli hún ekki í sér tvo skýra valkosti þannig að ef t.d. „nei“ yrði valið væri ekki ljóst hver merking þess væri eða til hvers það leiddi. Meiri hlutinn telur nauðsynlegt að bregðast við þessum athugasemdum og leggur til að spurningin orðist svo: „Vilt þú að í nýrri stjórnarskrá verði ákvæði um þjóðkirkju á Íslandi?“

Nefndin fjallaði einnig um síðustu spurninguna sem er svohljóðandi: „Vilt þú að í nýrri stjórnarskrá Íslands verði ákvæði um að tiltekið hlutfall kosningabærra manna geti krafist þess að mál fari í þjóðaratkvæðagreiðslu?“ Seinni hluti spurningarinnar er svohljóðandi: „ef já, hve hátt finnst þér að þetta hlutfall ætti að vera?“ Þar eru valmöguleikarnir 10%, 15% og 20%. Meiri hlutinn telur að síðari liður spurningarinnar geti verið leiðandi fyrir kjósendur og leggur því til að hann falli brott.

Meiri hlutinn leggur einnig til breytingu á uppsetningu þannig að allar spurningarnar verði númeraðar sjálfstætt.

### **Kynning á málefnum.**

Nefndin fjallaði einnig um kynningu á málinu en í 1. mgr. 6. gr. laga um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna er kveðið á um að Alþingi skuli standa fyrir víðtækri kynningu á því málefni sem borið er undir þjóðaratkvæði samkvæmt ályktun Alþingis skv. 1. mgr. 1. gr. laganna. Í máli gesta sem komu fyrir nefndina var lögð mikil áhersla á að vanda þyrfti til kynningarinnar þannig að ljóst væri hvert framhald málsins yrði eftir að niðurstöður úr ráðgefandi

Þjóðaratkvæðagreiðslu væru fengnar. Meiri hlutinn tekur undir þau sjónarmið og telur mikilvægt að Alþingi gangist fyrir öflugri kynningu á málefnum og skýringu á því hvert ferli málsins verði í framhaldinu.

Fyrir nefndinni komu einnig fram sjónarmið um að nauðsynlegt væri að skýra vel grundvöll spurninga og var spurningin um persónukjör nefnd í því sambandi. Nauðsynlegt væri að kynna kjósendum hvernig reglur um persónukjör væru samkvæmt gildandi lögum um kosningar til Alþingis. Meiri hlutinn tekur undir að í kynningarefni þurfi að skýra vel reglur gildandi laga um persónukjör og þær breytingar sem stjórnlagaráð leggur til um aukið vægi persónukjörs.

### **Gildistaka nýrrar stjórnarskrár.**

Meiri hlutinn er þeirrar skoðunar að frumvarp Alþingis, að aflokinni síðari samþykkt þess skv. 79. gr. gildandi stjórnarskrár, eigi að bera undir þjóðina til endanlegrar staðfestingar og gildistöku í bindandi þjóðaratkvæðagreiðslu.

### **Gildur kjörseðill.**

Nefndin fjallaði nokkuð um það hvernig kjósendur gætu greitt atkvæði þannig að vilji þeirra kæmi skýrt í ljós í þjóðaratkvæðagreiðslunni. Fyrir liggur að hér er um nokkurn fjölda spurninga að ræða og að kjósendur geti haft ákveðnar skoðanir á einstökum spurningum en ekki öðrum. Meiri hlutinn telur mikilvægt að atkvæðagreiðslan endurspegli sem allra best vilja kjósenda og leggur áherslu á að kjósendur geti svarað öllum spurningum, sleppt því að svara einstökum spurningum, skilað auðu eða ógilt svör við einstökum spurningum án þess að seðillinn verði ógildur.

Lagt er til að á kjörseðli komi skýrt fram að kjósendur geti sleppt því að svara einstökum spurningum.

### **Viðbótarspurning.**

Þingsályktunartillaga þessi varðar með mjög afmörkuðum hætti meðferð á tillögum stjórnlagaráðs að nýjum stjórnarskipunarlögum og helstu nýmæli og álitafni sem þar koma fram. Lögð hefur verið fram breytingartillaga við málið. Meiri hlutinn telur að sú tillaga varði eðlisólíkt og ótengt mál og því séu ekki efni til að fjalla um hana samhliða þessu máli.

Nefndin leggur til að þingsályktunartillagan verði **samþykkt** með breytingum sem gerð er tillaga um í sérstöku þingskjali.

Jón Kr. Arnarson skrifar undir álitid með fyrirvara vegna annarrar breytingartillögu sem hann hyggst leggja fram.

Alþingi, 28. mars 2012.

Valgerður Bjarnadóttir,  
form., frsm.

Álfheiður Ingadóttir.

Róbert Marshall.

Lúðvík Geirsson.

Magnús M. Norðdahl.

Jón Kr. Arnarson,  
með fyrirvara.